This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

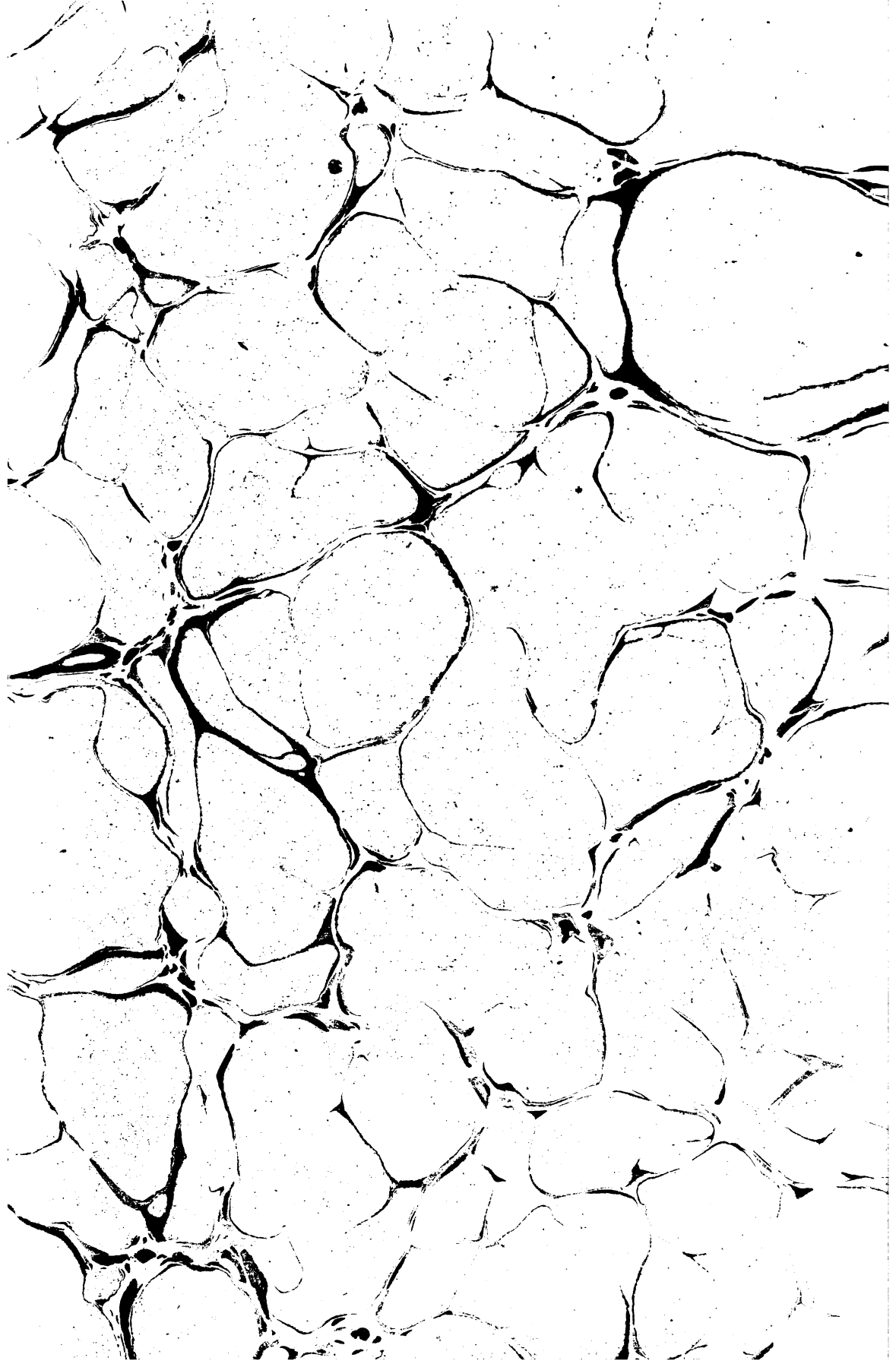
HJ
1186
.W3

UC-NRLF
$B 36 746

YC 23186

LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

Class



QUELQUES PRINCIPES

DE

L'ORGANISATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT EN ITALIE

PAR

J. WATHELET

Extrait de la **Revue de Science et de Législation financières**

(JUILLET-AOUT-SEPTEMBRE 1905)

PARIS (5e)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, rue Soufflot et 12, rue Toullier

1905

HJ 1186
.W3

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

CHRONIQUE FINANCIÈRE ÉTRANGÈRE (ITALIE)

QUELQUES PRINCIPES DE L'ORGANISATION FINANCIÈRE DE L'ETAT EN ITALIE

Cette courte étude n'a pas pour but de constituer un exposé complet de l'organisation financière de l'Etat en Italie. Seuls, des principes fondamentaux y sont exposés sans longs commentaires; mais à raison des différences existant entre le système italien et le nôtre, les lignes ci-après présenteront peut-être quelque intérêt.

I. — L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Deux administrations principales dépendent du ministère du trésor, ce sont la direction générale de la comptabilité — *ragioneria generale* — et la direction générale du trésor — *direzione generale del tesoro* — (art. 17 de la loi) (1).

A. *De la direction générale de la comptabilité et des administrations qui en dépendent.*

1. *La direction générale de la comptabilité.* — Les écritures tenues dans les différentes administrations relativement aux recettes et aux dépenses de l'Etat doivent être synthétisées, réunies et présentées dans leurs résultats pour rendre possible un jugement clair au milieu des comptabilités de toutes espèces. C'est la direction générale de la comptabilité qui est chargée de ce

(1) Nous renvoyons régulièrement à la loi du 17 février 1884 sur l'administration et la comptabilité générale de l'Etat et au règlement du 4 mai 1885, décrété pour la mise à exécution de la loi.

193044

travail de synthèse ; tous les faits comptables de la gestion financière de l'Etat y sont réunis ; cette administration n'intervient pas dans l'exécution proprement dite du budget ; elle se borne à relever des opérations accomplies par d'autres administrations en les synthétisant et permet ainsi à tout moment une connaissance exacte de la situation financière.

La direction générale de la comptabilité récapitule par une méthode d'écritures en partie double les résultats des comptes des recettes constatées, recouvrées et versées ainsi que des dépenses engagées, ordonnancées et payées, en relation non seulement avec les chapitres du budget, mais aussi avec les différents services et la responsabilité de chaque administration. Elle résume en outre les comptes du patrimoine mobilier et immobilier de l'Etat et permet ainsi de connaître la situation patrimoniale de ce dernier (art. 18 de la loi).

Pour pouvoir tenir ses écritures, la direction générale de la comptabilité reçoit régulièrement des divers comptables ou bureaux de comptabilité les pièces et extraits nécessaires. Mais il importe évidemment que les écritures de cette administration soient toujours en concordance parfaite avec celles que tiennent les bureaux d'exécution. Aussi la loi a-t-elle réservé au directeur général de la comptabilité la surveillance sur les bureaux de comptabilité des ministères et des administrations centrales et provinciales (article 20 de la loi — article 189 du règlement). Cette surveillance peut être exercée par le directeur général soit personnellement, soit par l'intermédiaire de l'inspecteur général, des inspecteurs centraux de la direction générale de la comptabilité ou des autres fonctionnaires délégués par lui pour le représenter. Le directeur général a de plus la faculté de mander quand bon lui semble les chefs comptables, de leur demander les éclaircissements et les notes qu'il lui convient, et de leur donner les instructions verbales ou écrites qu'il jugera nécessaires pour améliorer la marche du service. Cependant quand les instructions peuvent intéresser le service administratif des ministères et des administrations centrales, le directeur général en référera au ministre du trésor pour les mesures qu'il y aura lieu de prendre (article 192 du règlement). L'importance de la direction générale de la comptabilité et la surveillance attribuée à son chef place ce dernier dans une situation prépondérante vis-à-vis des autres branches du pouvoir exécutif. De plus pour assurer la concordance entre les écritures, le directeur général propose au ministre du trésor toutes les mesures, règlements et instructions utiles concernant la forme des écritures à tenir et des documents à communiquer (article 190 du règlement). Enfin il appartient encore au directeur général d'étudier les questions d'application des lois et règlements concernant la comptabilité, de proposer les solutions au ministre du trésor et de donner son avis sur les propositions de règlements et d'instructions sur la même matière (art. 191 du règlement).

Telles sont les deux premières fonctions de la direction générale de la comp-

tabilité : la synthèse des faits comptables et le contrôle nécessaire à en assurer l'exactitude.

Cette administration détenant, centralisant ainsi tous les renseignements financiers de l'Etat, il était naturel de lui confier la confection des budgets et des comptes, ainsi que celle des situations financières ou autres documents incombant au ministre du trésor. C'est elle aussi qui prépare les projets de loi de dépenses pour les ministères des finances et du trésor, tient compte de semblables projets de loi pour tous les autres ministères et en formule d'autres pour la validation des décrets de prélèvement de sommes sur les fonds de réserve. (art. 19 de la loi et 189 du règlement).

Une dernière attribution est confiée à cette administration par l'article 194 du règlement : chaque mois la direction générale de la comptabilité présente au ministre du trésor la situation sommaire des recettes et des dépenses de l'Etat en comparant les sommes réelles avec les prévisions, les recouvremnets et les paiements avec ceux de l'exercice précédent. L'utilité d'un pareil document est évidente ; il permet au ministre du trésor de suivre le budget dans son exécution et de prendre en cours d'exercice les mesures éventuelles pour en assurer l'équilibre.

Le directeur général de la comptabilité est assisté dans l'exercice de ses attributions par le conseil des chefs des bureaux de comptabilité — *Consiglio dei ragionieri dello Stato* — institué par les décrets royaux des 8 octobre 1870 (n° 5.927) et 21 juin 1876 (n° 3.182). Ce conseil est composé de membres ordinaires et de membres extraordinaires ; sont membres ordinaires les chefs des bureaux de comptabilité des ministères, des administrations centrales et de la direction générale de la comptabilité ; sont membres extraordinaires, avec voix délibérative, tous les fonctionnaires administratifs dont la coopération et l'avis peuvent éventuellement paraître utiles à l'étude et à la discussion des matières soumises au conseil. Celui-ci est convoqué en séance plénière, s'il s'agit d'objets concernant des services communs à toute la comptabilité de l'Etat ou de services propres à diverses branches des finances ; il est convoqué par sections, s'il s'agit d'objets concernant des services spéciaux d'administrations particulières. Les séances plénières sont présidées par le ministre du trésor ou le directeur général de la comptabilité ; les sections sont présidées par ce même directeur général ou par le chef le plus ancien. L'avis de ce conseil est purement consultatif ; il peut toujours être demandé en matière de comptabilité ; il doit au contraire être joint aux propositions soumises par le directeur général de la comptabilité au ministre du trésor (art. 193 du règlement).

La responsabilité personnelle du directeur général est consacrée par l'article 21 de la loi : « la direction générale de la comptabilité est régie par un directeur général qui sera personnellement responsable de l'exactitude et de la promptitude des enregistrements comptables » (art. 195 du règlement).

2. *Les bureaux de comptabilité des administrations centrales — Ragionerie delle amministrazioni centrali.*

Le décret royal du 8 octobre 1870 dont il a été fait mention ci-dessus a institué également auprès des diverses administrations centrales des bureaux de comptabilité dont les chefs sont nommés sur la proposition du ministre du trésor d'accord avec le ministre du département duquel le bureau ressortit (art. 21 de la loi). Ces bureaux centralisent, pour la branche de l'administration de laquelle ils dépendent, les opérations des recettes et des dépenses et les variations dans le patrimoine de l'Etat ; ils sont tenus d'observer les prescriptions de la direction générale de la comptabilité et de transmettre à celle-ci les documents et renseignements prévus par les lois et les règlements. De plus, ces bureaux doivent tenir les comptes des engagements à charge de l'Etat et à cet effet les administrations centrales ont l'obligation de communiquer à ces bureaux de comptabilité tous contrats, conventions ou actes quelconques de nature à engager une dépense sur un chapitre du budget ; si les actes sont jugés réguliers, ils sont revêtus du visa du chef du bureau après avoir été inscrits au registre des engagements. Ce visa est indispensable ; sans lui la Cour des comptes refuserait l'enregistrement de ces actes. Le refus de visa est réglé comme en matière de payements (art. 196 et 197 du règlement).

3. *Les Intendances des finances et les autres administrations provinciales et départementales.*

Il existe encore des bureaux de comptabilité spéciaux auprès des intendances des finances et des autres administrations provinciales et départementales ; ces bureaux doivent aussi se soumettre aux prescriptions de la direction générale de la comptabilité et transmettre aux administrations centrales les comptes et documents prescrits (art. 198 et 199 du règlement).

B. *De la direction générale du trésor.*

La direction générale du trésor est la seconde administration mise sous la dépendance immédiate du ministre du trésor (art. 17 de la loi). L'article 22 de la loi en fixe comme suit les attributions : le directeur général du trésor surveille la perception des impôts directs en conformité du budget et des lois en vigueur et celle de toute somme due directement au trésor ; il dirige le versement des recettes dans les caisses de ce même trésor, pourvoit au mouvement des fonds, admet en paiement les ordonnances et rôles de dépenses fixes délivrées par les ministères, distribue les ordres nécessaires aux bureaux et aux agents qui doivent se charger de l'exécution et prend un enregistrement exact des opérations financières de trésorerie qui lui sont ordonnées par le ministre du trésor (art. 200 du règlement).

Le contrôle relatif au recouvrement des impôts est assez limité ; en premier lieu il s'exerce seulement sur la perception des impôts directs et des sommes dues directement au trésor, perceptions à échéances fixes et facilement contrôlables ; ensuite le contrôle trouve sa limite dans la compétence des diverses administrations chargées directement de ces recouvrements. Le versement des recettes est au contraire contrôlé de façon minutieuse.

La mission de contrôle sur la perception et le versement n'est possible qu'avec une autorité spéciale ; aussi en vertu de l'article 201 du règlement, le directeur général du trésor est investi de cette autorité sur les comptables de l'Etat. Lorsqu'il y a un retard dans les recouvrements ou dans les versements ou bien une autre irrégularité, le directeur général peut prendre des mesures de rigueur, indépendamment de celles qu'ont la faculté de prendre sur leur propre initiative les administrations compétentes (art. 42 de la loi et art. 267 du règlement).

Le mouvement des fonds consiste à régler entre les diverses trésoreries l'encaisse du trésor de manière que chacune possède toujours les sommes nécessaires pour faire face aux paiements. Cette mission est facilitée par le visa à la direction générale du trésor des ordonnances et des rôles de dépenses fixes.

Enfin les opérations financières qui lui sont confiées consistent principalement dans la gestion du portefeuille, les négociations, émissions, rachats et remboursements de rentes ou de dettes remboursables, le service des bons du trésor, les avances aux établissements d'émission, les opérations de banque nécessaires pour le service du trésor, les remises de fonds à l'étranger, le service de la monnaie et des billets d'Etat, etc. L'article 203 du règlement prescrit de tenir un certain nombre de livres où sont renseignées les principales de ces opérations.

En province la direction du service du trésor est confiée aux intendances des finances sous la dépendance de la direction générale du trésor (art. 205 du règlement). Le service, jusqu'au 31 Janvier 1895, a été exercé par les trésoreries au chef-lieu de chaque province ; Rome avait en outre une trésorerie centrale et dans les provinces de la Romagne, des Marches et de l'Ombrie, c'était la banque nationale qui était chargée de ce service. Actuellement en vertu de la convention du 30 octobre 1894 approuvée par décret royal du 10 Décembre suivant (n° 533) (1), le service de trésorerie est assumé dans toutes les provinces par la banque d'Italie. Le service de trésorerie est donc actuellement exercé à Rome, par la trésorerie centrale et un personnel composé de fonctionnaires du gouvernement, en province, par les sections des trésoreries provinciales de la banque d'Italie et sous le contrôle des délégués du trésor.

(1) Voir aussi l'article 28 de la loi du 8 août 1895 n° 486.

Les préfets, à raison de leur qualité de représentants du gouvernement, avaient la haute surveillance sur les trésoreries provinciales de l'Etat (article 206 du règlement). Le directeur général du trésor exerce lui-même une surveillance directe au moyen de l'office central d'inspection, institué par décret royal du 10 décembre 1894 (n° 535). Cet office est composé d'un inspecteur en chef, de six inspecteurs et de cinq sous-inspecteurs.

Telle est, dans ses grandes lignes, l'organisation de l'administration de la comptabilité générale de l'Etat. Comme nous l'avons vu, les pouvoirs du ministre du trésor sont extrêmement étendus ; il est parvenu à acquérir une situation vraiment prépondérante par l'autorité dont il jouit vis à vis des bureaux de comptabilité des administrations centrales et des intendances dans les provinces. Cette autorité est utile pour faciliter le service même du ministère du trésor et assurer l'exacte observation des prescriptions légales ou réglementaires. Un projet de loi présenté par l'éminent ministre du trésor, M. Luzzatti, au cours de la dernière session tend à centraliser davantage encore l'administration financière en rattachant directement au ministère du trésor tous les bureaux de comptabilité des diverses administrations. Ce projet sera présenté à nouveau et discuté probablement dans le cours de l'année 1905.

II. — L'année financière

L'année financière commence le 1er juillet et se termine le 30 juin de l'année suivante (art. 23 de la loi). C'est la loi du 8 juillet 1883 (n° 1455) qui a introduit le 1er juillet comme date d'ouverture de l'année financière. Antérieurement, celle-ci commençait le 1er janvier. Des raisons de convenance parlementaire ont nécessité le changement. Déjà le projet de loi du 22 avril 1869, avait proposé de faire commencer l'année budgétaire le 1er mars pour permettre au parlement de discuter et de voter le budget avant le commencement de l'exercice. Mais le sénat craignant qu'un pareil changement n'apportât des perturbations dans les budgets des administrations provinciales et communales s'y opposa et l'année budgétaire concorda avec l'année civile comme auparavant. « Il en résulta, dit M. Bruni dans son ouvrage sur la « comptabilité générale de l'Etat (p. 151), ce que la chambre avait prévu ; avec « la meilleure volonté possible on ne réussit à discuter et à approuver le budget « avant l'ouverture de l'exercice que trois fois seulement dans la longue période « de 1860 à 1883, et cela en 1870, 1880 et 1881, de sorte que, exception faite « des années 1871, 1881 et 1882, dans les autres vingt années, on fut forcé de « recourir à l'expédient funeste des exercices provisoires ». Le projet de loi de M. Magliani en 1882 a tenu compte des objections présentées par le sénat en 1869 et alors fut réalisée l'année budgétaire 1er juillet-30 juin. De cette

manière, le parlement a sept mois pour discuter et voter le budget qui doit lui être présenté dans le courant de novembre par le ministre du trésor (art. 27 de la loi). La législation nouvelle n'a cependant pas mis fin aux exercices provisoires qui sont aussi fréquents maintenant que dans le passé. Cela prouve que la date de l'ouverture de l'exercice n'est pas le seul élément qui ait de l'influence en cette matière.

L'exercice embrasse toutes les opérations relatives aux recettes et aux dépenses autorisées par la loi du budget ou par les lois subséquentes ainsi que toutes les variations constatées dans le patrimoine de l'Etat par suite de l'exécution du budget ou d'autres causes indépendantes de ce dernier (art. 131 du règlement). Il comprend par conséquent deux espèces d'opérations bien distinctes relevées dans des comptes différents ; le compte du budget renseigne toutes les recettes et dépenses votées par le parlement et le compte général du patrimoine de l'Etat, est le tableau du mouvement de tous les biens actifs et passifs, c'est-à-dire du patrimoine (art. 24 de la loi).

Sont matières du compte du budget : 1° les recettes constatées et échues du 1er juillet au 30 juin ;

2° les dépenses ordonnancées et liquidées et celles engagées dans la même période de temps en vertu de décrets appuyés des pièces justificatives nécessaires et enregistrés à la cour des comptes ;

3° les recouvrements effectués par les agents, les versements dans les caisses du trésor et les paiements effectués dans la période préindiquée (art. 25 de la loi et art. 132 du règlement).

Cette comptabilité financière constitue donc à la fois une comptabilité de compétence et de caisse, ou de droit et de fait. Elle est de compétence ou de droit en tant qu'elle comprend non seulement les recettes et les dépenses réellement effectuées, mais aussi les recettes échues et les dépenses engagées. Elle est de caisse ou de fait, car elle contient les recouvrements, les versements et les paiements.

Sont matières du compte général du patrimoine de l'Etat : la valeur des immeubles conformément aux « états de consistance » — *stati di consistenza* — et celle des meubles, denrées, matériaux et autres valeurs appartenant à l'Etat telle qu'elle résulte des inventaires, l'actif et le passif de l'Etat et leurs variations qu'elles dérivent de l'exécution du budget ou de toute autre cause (art. 26 de la loi et art. 133 du règlement).

A la date du 30 juin, l'exercice est définitivement clos. Il ne peut être opéré pour son compte, ni paiement, ni recouvrement, même en vertu de droits passifs ou actifs nés pendant le cours de l'année écoulée ; à fortiori, il ne peut plus être contracté d'engagement nouveau. A cet égard, l'art. 134 du règlement est formel : au 30 juin se clôt l'exercice financier et il ne peut être prolongé. Toutes les opérations soit pour déterminer les recettes, engager ou ordonnancer des dépenses, soit pour effectuer des recouvrements ou exécuter des

paiements pour le compte du dit exercice, s'achèvent ce jour-là. En conséquence, tous les comptes relatifs au dit exercice se clôturent avec les opérations effectuées le 30 juin, même si leur enregistrement n'a lieu que les jours suivants; et les recouvrements opérés par les agents avant le 30 juin doivent être imputés sur l'exercice écoulé bien que les comptes les concernant ne parviennent aux administrations centrales que dans les premiers jours de juillet.

Voici les principes en ce qui concerne les reliquats restant à recouvrer ou à payer à la clôture de l'exercice. Il n'y a reliquats actifs que si les recettes ont été constatées et non recouvrées, reliquats passifs que si les dépenses ont été engagées, liquidées, ordonnancées et non payées. Comme nous le verrons ci-après le compte général de l'Etat constate ces reliquats et permet de les comprendre dans le budget rectificatif de l'exercice suivant. Les droits actifs et passifs constatés par les reliquats subsistent jusqu'à leur extinction par la prescription. Toutefois les reliquats passifs ne figurent dans les écritures que pendant les cinq années suivant celle pendant laquelle ils ont pris naissance; ce n'est là qu'une péremption produisant des effets administratifs seulement, car ces dépenses peuvent être reproduites, sauf le cas de prescription, à la demande du créancier dans le budget d'une année suivante. Quant aux reliquats actifs, ils sont portés dans la comptabilité, aussi longtemps qu'ils ne sont pas considérés comme non-valeurs. Les recettes prévues et non constatées, les dépenses prévues et non engagées ne constituent pas des reliquats et sont annulées à la clôture de l'exercice. La comptabilité des reliquats est toujours tenue distincte de celle de l'exercice en cours (art. 32 de la loi, art. 171 à 177 du règlement).

III. — Budgets et comptes

Trois documents constituent la base du droit budgétaire en Italie; ce sont le budget de prévision, le budget rectificatif et le compte rendu général. Au mois de novembre, le ministre du trésor présente au parlement le budget de l'exercice suivant (qui commencera le 1er juillet suivant), le projet de loi pour la rectification du budget de l'exercice courant (qui a commencé le 1er juillet précédent) et le compte rendu général de l'exercice échu le 30 juin précédent (art. 27 de la loi). Nous examinerons séparément chacun de ces documents.

A. — *Le Budget de prévision — Bilancio di previsione.*

L'article 28 de la loi précise la forme et les conditions de présentation du budget de prévision en disant qu'il comprend l'état de prévision des recettes

et les états de prévision des dépenses, ces derniers distincts par ministère. Ces états de prévision sont accompagnés d'un tableau en synthétisant les résultats. Les états sont approuvés par autant de lois distinctes. Le tableau est approuvé par la loi relative à l'état de prévision des recettes (article 135 à 152 du règlement). Le budget italien est donc composé de plusieurs projets de loi de même que le budget belge ; au reproche de rompre l'unité et de rendre plus difficile une vue d'ensemble, on peut opposer que ce système permet un contrôle parlementaire plus complet et plus sérieux en isolant et en rendant plus effective la responsabilité de chacun des ministres et qu'il facilite le travail parlementaire qui peut se poursuivre simultanément dans les deux branches du pouvoir législatif. Le budget de prévision est un budget de compétence ou de droit. Ce sont les droits actifs et passifs qui y sont évalués. Les recettes et les dépenses qui s'inscrivent dans les états de prévision représentent les compétences de l'exercice, c'est-à-dire pour les recettes ce que pourront produire pendant la dite période les diverses branches de recettes fixes établies par la loi et celles qu'il est possible de prévoir comme éventuelles ; et pour les dépenses, celles que le gouvernement est autorisé à faire dans le cours de l'année financière pour pourvoir aux services publics et aux obligations assumées par l'Etat (art. 135 du règlement).

Les reliquats ne sont pas prévus dans ce premier budget. Le budget rectificatif est au contraire un budget de caisse et à côté des recouvrements et paiements, il renseigne les reliquats actifs et passifs présumés à la clôture de l'exercice.

Les recettes et les dépenses qui figurent au budget sont classées d'après leur nature dans les documents. L'article 136 du règlement en énumère deux catégories : les recettes et les dépenses effectives et celles relatives au mouvement des capitaux ; on peut en ajouter deux autres ; les recettes et dépenses pour constructions de chemins de fer et celles dites de virement ou de compensation — *partite di giro* (art. 71 de la loi).

Les recettes et les dépenses effectives représentent les recettes et les dépenses vraies, c'est-à-dire qui entraînent avec elles une augmentation ou une diminution dans la fortune de l'Etat. Ce sont par exemple les revenus du domaine, les impôts, les dépenses nécessaires à un service public, aux recouvrements des impôts.

On divise ces recettes et dépenses effectives en ordinaires et extraordinaires ; les dépenses ordinaires se subdivisent en ordinaires fixes et ordinaires variables. Une autre division distingue encore parmi les dépenses effectives les dépenses obligatoires, c'est-à-dire qui dérivent de la constitution, des lois ou règlements, comme par exemple la liste civile du roi, le traitement des fonctionnaires, les intérêts de la dette, etc., et celles dites pour ordre — *spese d'ordine* — qui sont la conséquence de sommes inscrites en recettes comme les remises dues aux receveurs de l'enregistrement, aux conservateurs des

hypothèques, la dépense pour le papier timbré, les timbres-poste, les cartes postales, les remboursements d'impôts indûment perçus, etc. (art. 137 du règlement).

Le mouvement des capitaux comprend les imports des opérations constituant une simple transformation du patrimoine, comme la vente de biens productifs, la vente ou le rachat de droits actifs ou passifs, la création ou l'extinction d'une dette, le remploi de capitaux en acquisitions ou constructions d'immeubles rémunérateurs (art. 138 du règlement). Le mouvement des capitaux réflète exactement l'augmentation du passif de l'Etat (dettes, ventes, etc.) à la rubrique « recettes », et la diminution de ce passif (amortissement, achats, etc.) à la rubrique « dépenses ». Quand donc cette partie du budget s'équilibre en déficit, cela signifie que la situation patrimoniale s'est améliorée d'une façon correspondante.

Depuis 1880, on a renseigné séparément les recettes et les dépenses concernant les constructions de chemins de fer à raison de leur caractère spécial.

Enfin, la quatrième catégorie, dite *partite di giro*, comprend les recettes et les dépenses qui se compensent exactement et n'exercent aucune influence sur la balance du budget. Telles sont par exemple les recettes et dépenses pour le loyer des biens domaniaux employés par une administration de l'Etat, ou provenant des télégrammes d'Etat, du paiement des intérêts des titres de la dette publique qui sont la propriété du trésor, etc.

La spécialisation a lieu par chapitre. Le numérotage est différent par état de prévision. C'est le chapitre qui sert de base à l'exécution du budget ; les dépassements des crédits inscrits dans un chapitre ainsi que les virements d'un chapitre à un autre sont interdits au pouvoir exécutif sans autorisation du parlement (art. 34 et 35 de la loi, art. 179 et 185 du règlement) ; mais la répartition des chapitres en articles est faite par les ministres sans l'intervention des chambres et les transferts de sommes d'un article à un autre du même chapitre sont permis sans l'intervention du pouvoir législatif. Ces transferts se font par décrets ministériels visés au ministère du trésor — direction générale de la comptabilité — et soumis par celle-ci à l'enregistrement de la cour des comptes (art. 36 de la loi, art. 186 du règlement).

Les ministres ne peuvent non plus accroître par des recettes ou ressources quelconques le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs (art. 45 de la loi et 178 du réglement).

C'est le ministre du trésor — direction générale de la comptabilité — qui forme le budget de prévision au moyen des éléments qui doivent lui être transmis par les autres ministères avant le 30 septembre (art. 143 du règlement).

Ce budget se compose de tableaux présentant par chapitre les recettes et les dépenses présumées de l'exercice prochain en les comparant avec les évaluations de l'exercice précédent et en fournissant l'explication de ces diffé-

rences. Les pièces nécessaires à la justification des propositions y sont annexées. Un rapport accompagnant chacun des états de prévision explique les raisons de ces propositions (art. 144 à 146 du règlement).

Le règlement prévoit certaines rubriques dont il est nécessaire de dire quelques mots. Dans les recettes effectives ordinaires et sous la rubrique de « recettes diverses », doit se trouver un chapitre intitulé : « recettes éventuelles diverses des ministères ». Dans ce chapitre sont prévues les recettes que l'on ne peut ranger ailleurs et qui ne sont pas assez importantes pour mériter l'institution d'un chapitre nouveau. Ce chapitre est divisé en autant d'articles qu'il y a de ministères.

A la rubrique « remboursements et participations » — *rimborsi e concorsi* — des chapitres spéciaux servent à inscrire les sommes dues par des personnes morales ou des particuliers à titre de remboursement ou de participation à des dépenses supportées par l'Etat ; enfin dans la même rubrique sont rangés des chapitres spéciaux réunis sous la dénomination de « recettes éventuelles pour la reintégration de fonds dans le budget passif », c'est là que l'on impute les sommes restituées et versées au trésor en vertu des articles 187 et 188 du règlement, c'est-à-dire payées sur un chapitre du budget et restituées dans la suite au trésor, ou encore dues par une administration en paiement des objets ou du matériel reçus d'une autre administration (art. 145 du règlement).

En ce qui concerne les dépenses, l'article 147 prévoit dans chaque état de prévision de dépenses et parmi les dépenses ordinaires effectives un chapitre pour les « dépenses éventuelles » ; ce sont celles qui ne peuvent être comprises dans un chapitre de dépenses et dont l'importance ne mérite pas la création d'un nouveau chapitre (art. 147 du règlement).

D'autre part l'art. 148 institue une règle importante relative aux dépenses extraordinaires nouvelles. Si leur import dépasse 30.000 lires, elles ne peuvent être inscrites ni en tout ni en partie dans le budget de prévision, ni dans le budget rectificatif qu'après avoir été approuvées par des lois spéciales. Le contrôle parlementaire sur les dépenses extraordinaires est de cette manière garanti plus efficacement.

Enfin deux fonds de réserve sont inscrits à l'état de prévision du ministère du trésor ; ce sont le fonds de réserve pour les dépenses obligatoires et pour ordre et le fonds de réserve pour les dépenses imprévues ; ils ont pour objet de pourvoir à l'insuffisance éventuelle des crédits budgétaires. Les prélèvements sur le premier de ces fonds et leur inscription aux divers chapitres du budget sont opérés par décret du ministre du Trésor enregistré à la Cour des comptes. Une liste de ces dépenses obligatoires et pour ordre est annexée dans ce but au budget de prévision, état du ministère du trésor.

Les prélèvements pour dépenses imprévues au contraire ne peuvent être opérés que par des décrets royaux sur la proposition du ministre du trésor après délibération en conseil des ministres et à condition que le parlement

ne soit pas réuni. Pendant la session parlementaire, une loi est nécessaire (art. 38 de la loi et art. 142 du règlement).

B. — *Le Budget rectificatif. — Assestamento del bilancio.*

L'Italie possède un double budget. Nous avons ci-dessus exposé les principes du premier, déposé en novembre, donc sept mois avant l'ouverture de l'exercice. Les prévisions faites alors sont difficilement exactes, car elles datent d'une époque trop éloignée de l'ouverture de l'année budgétaire (1er juillet) ; aussi en cours d'exercice, en novembre, le ministre du trésor soumet au parlement une loi nouvelle qui fixe définitivement les chiffres du budget en y apportant les modifications que les événements ont rendues nécessaires depuis le vote du premier projet (art. 27 de la loi).

Par la loi pour la rectification du budget sont autorisés les chapitres portant des variations, le résumé du budget de prévision rectifié ainsi que les mesures nécessaires pour assurer la balance entre les recettes et les dépenses (art. 30 de la loi).

La direction générale de la comptabilité prépare le projet de budget définitif d'après les éléments que transmettent au ministère du trésor les diverses administrations centrales, avant le 30 septembre de l'exercice en cours (art. 154 du règlement).

« Le projet de loi pour la rectification du budget de l'exercice courant com-
« prend : 1° le relevé des chapitres du budget à modifier, tant à la suite des lois
« déjà votées par le parlement, qu'à la suite de nouveaux besoins ou de prélè-
« vements déjà approuvés sur les fonds de réserve ; 2° le résumé du budget
« rectifié avec les variations et les augmentations provenant des dites modifica-
« tions. Y sera jointe la situation présumée de l'actif et du passif de l'adminis-
« tration du trésor à la fin de l'exercice » (art. 29 de la loi et 154 du réglement). Ainsi rédigé, ce texte de loi pouvait être interprété de telle manière qu'il fût permis de faire figurer au budget rectificatif des dépenses nouvelles même facultatives, ce qui en réalité consistait à consacrer une véritable dualité du budget, contraire à l'esprit de la loi. Le budget rectificatif ne peut être qu'un complément nécessaire et d'une importance moindre par rapport au budget de prévision. La loi du 11 juillet 1889 (n° 6.216) a limité et précisé le texte de l'article 29 de la loi de 1884 en n'admettant comme nouveaux besoins, outre ceux résultant de lois votées et de prélèvements approuvés sur les fonds de réserve, que les variations dans les prévisions des dépenses obligatoires et pour ordre. Pour les recettes, par contre, la liberté de modifier le premier projet reste entière.

Ce budget rectificatif constitue le budget définitif et servira désormais de règle au pouvoir exécutif.

Comme, en même temps que les deux projets de budget, le ministre du trésor dépose le compte rendu annuel de l'exercice clos (art. 27 de la loi), on connait aussi les reliquats actifs et passifs à la clôture de l'exercice précédent; en ajoutant ces reliquats aux évaluations, on obtient la situation présumée du trésor à la fin de l'exercice, situation prescrite par l'article 29 de la loi.

Les mesures nécessaires éventuellement pour rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses ou pour assurer le service de trésorerie doivent être prises dans la loi de rectification du budget ou être proposées en même temps qu'elle en projets de loi séparés (art. 155 du réglement). De plus un rapport circonstancié contient les explications nécessaires aux diverses parties de la loi de rectification.

Il était nécessaire d'assembler en un seul tout ces éléments divers, budget de prévision, budget rectifié, reliquats. Le ministre du trésor est chargé de former *la tabella esplicativa* — tableau explicatif — qui, réunissant les éléments divers dont il a été question, présente les prévisions de caisse de l'exercice et des exercices à venir. On y joint : 1° le compte de caisse au début de l'exercice, l'ensemble des encaissements et des paiements probables et la situation présumée à la fin du dit exercice ; 2° la situation présumée du trésor à la fin de l'exercice comparée à celle de la fin de l'exercice précédent.

Ce document, *la tabella esplicativa*, n'est pas soumis au pouvoir législatif comme les précédents. Après avoir été approuvé par décret royal enregistré à la cour des comptes, il est distribué aux membres du parlement et doit servir de règle à toutes les administrations de l'Etat (art. 156 du règlement).

C. — *Le compte général. — Rendiconto generale consuntivo.*

L'exercice financier se clôture le 30 juin et nous avons vu déjà que après cette date les imputations sur l'exercice clos étaient défendues. Il est donc possible alors de dresser le compte rendu des opérations accomplies pendant l'année budgétaire écoulée, autrement dit de présenter de manière synthétique les résultats de la gestion annuelle.

C'est dans le courant de novembre que le ministre du trésor présente en même temps que le budget de prévision de l'exercice suivant et le budget rectificatif de l'exercice courant, le compte général de l'exercice clos le 30 juin précédent (art. 27 de la loi).

Nous avons dit en parlant de l'année financière que l'exercice comprenait deux parties, le compte du budget et le compte général du patrimoine de l'Etat ; le compte rendu annuel est divisé en deux parties correspondantes. La première concerne le compte du budget, elle est composée d'un tableau mentionnant par chapitre du budget en ce qui concerne l'exercice clos ;

a) les recettes effectives de l'année, constatées, échues, recouvrées ou restant à recouvrer ;

b) les dépenses effectives de l'année, constatées, payées, ou restant à payer ;

c) les recettes et les dépenses pour le mouvement des capitaux et les constructions de chemins de fer ;

d) les recettes et les dépenses de compensation.

Dans le même tableau et aussi par chapitre sont renseignés les résultats de la gestion des reliquats actifs et passifs des exercices antérieurs, c'est-à-dire la situation des reliquats au début de l'exercice, les modifications intervenues par suite de la loi ou de liquidation et la situation à la fin de l'exercice. Enfin une troisième section du tableau présente la situation de caisse en déterminant les recettes et les dépenses (exercice clos et autres exercices antérieurement clos) prévues, effectuées et restant à effectuer à la clôture de l'exercice (art. 71 de la loi, art. 158 et 159 du règlement). Tel est le compte du budget — *conto consuntivo del bilancio* — et ses trois sections : le compte de compétence, le compte des reliquats et le compte de caisse.

La seconde partie du compte général de l'Etat embrasse le compte général du patrimoine de l'Etat — *conto generale del patrimonio dello Stato* — renseignant les variations survenues dans le cours de l'exercice et dérivant soit de la gestion budgétaire, soit de tout autre cause (art. 71 de la loi et art. 160 du règlement).

Le compte rendu est accompagné d'un grand nombre de comptes spéciaux dont les plus importants sont énumérés par la loi (art 71) et le règlement (articles 161 à 163) ; leur but est d'expliquer les résultats parfois trop concis du tableau.

C'est le ministre du trésor qui réunit les éléments du compte général. Aussitôt l'année financière terminée, chaque ministère, à la diligence du chef du bureau de la comptabilité, rédige le compte de sa propre administration et le transmet à la direction générale de la comptabilité au plus tard le 30 Septembre suivant. Au plus tard le 15 octobre de la même année, le ministre du trésor, à la diligence du directeur général de la comptabilité, transmet à la cour des comptes le compte général de l'exercice échu le 30 juin précédent (art. 70 de la loi, art. 164 et 165 du règlement). La cour des comptes exécute les vérifications de sa compétence, fait à ce sujet un rapport motivé et l'adresse au ministre du trésor qui le présente au parlement avec le compte général. (art. 72 de la loi et art. 166 du règlement).

Le compte général une fois clos et approuvé par la loi est intangible et ne peut plus être modifié en aucun point (art. 167 du règlement).

Tels sont les documents fondamentaux de la comptabilité d'Etat en Italie. Ce sont ceux que l'on doit dépouiller pour faire une étude approfondie des finances publiques de ce pays ; car ils reflètent exactement les résultats de

tous les actes du pouvoir exécutif qui entraînent avec eux soit une recette ou une dépense, soit une modification du patrimoine.

Mais avant de terminer cette note, il est nécessaire de dire quelques mots de l'exposé financier. Afin de faciliter au pouvoir législatif l'exercice de ses attributions budgétaires, le ministre du trésor est tenu de faire, dans le courant de décembre, au parlement l'exposé financier (art. 73 de la loi et art. 170 du règlement). Bien que ne constituant pas un document soumis à la procédure parlementaire et au vote, l'exposé a une importance très grande. Le ministre choisit, dans les trois documents déposés en novembre, les chiffres les plus importants, ceux qui permettent de se faire en un temps très court une opinion claire et nette de la situation financière ; passant du connu à l'inconnu, des résultats des exercices clos aux prévisions de l'exercice futur en signalant déjà le rendement probable de l'exercice en cours d'exécution, l'exposé servira de base à toutes les discussions financières ultérieures ; le ministre y annonce également les principaux projets de loi qui seront discutés au cours de la session. — C'est à la chambre basse, qui en Italie a un droit de priorité en matière de lois d'impôts et de finances, que se fait l'exposé du ministre du trésor. Au Sénat, il n'y a pas d'exposé proprement dit, mais ce qui se fait à la Chambre des députés n'y reste pas ignoré et y sert aussi naturellement de base aux discussions (1).

(1) **Sources.** — Loi du 17 février 1884 sur l'administration et la comptabilité générale de l'Etat avec les modifications ultérieures.

— Règlement du 4 mai 1885 sur l'administration du patrimoine et le compte général de l'Etat avec les modifications ultérieures.

— A. DE CUPIS. — Leggi sull' amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale. Torino, 1899, seconda edizione.

— E. BRUNI. — Contabilità generale dello Stato. Milano, 1901, seconda edizione.

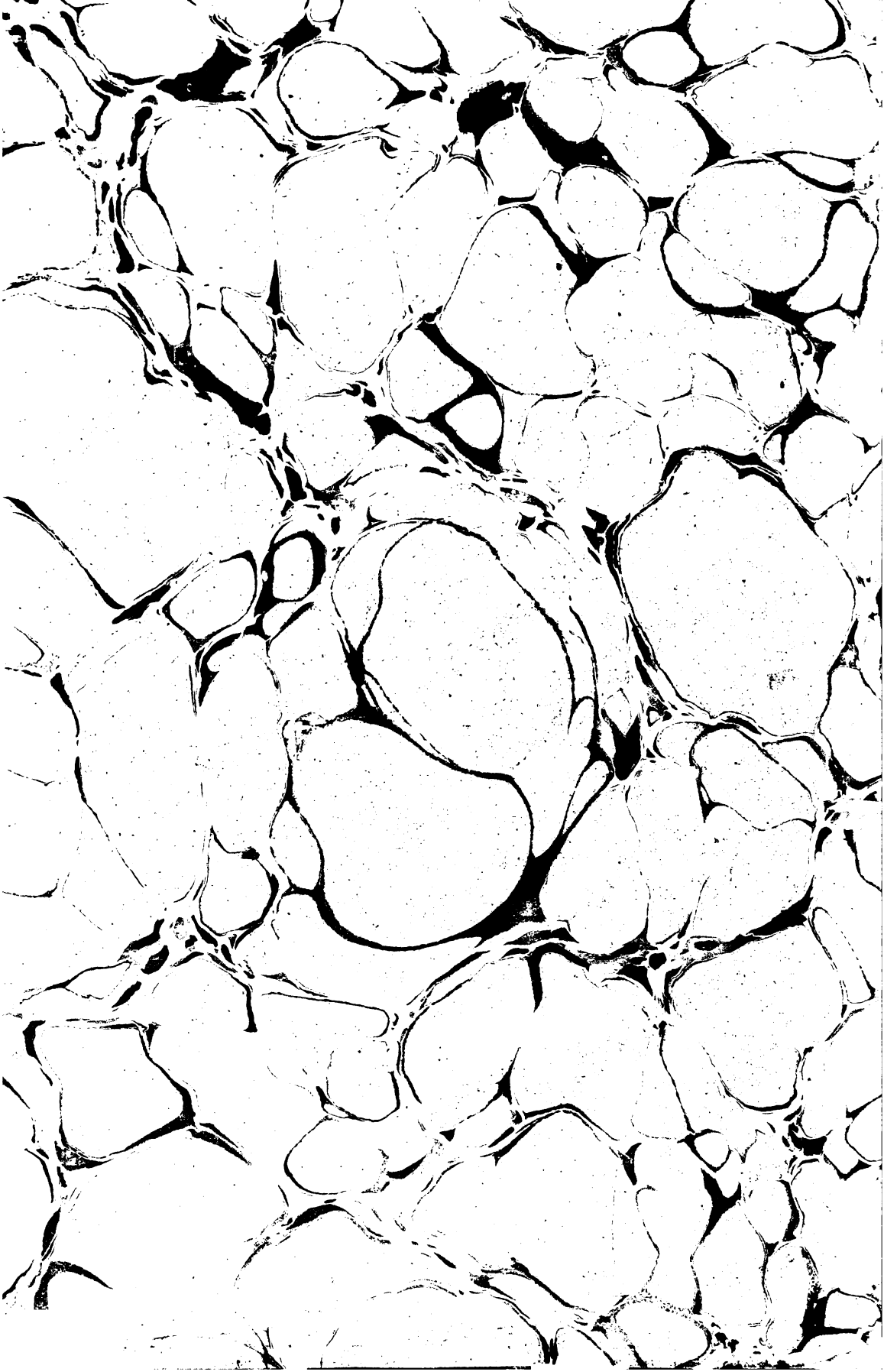
— E. MASÈ DARI. — Sul bilancio dello Stato. Torino, 1899.

— F. ROSTAGNO. — Contabilità di Stato. Milano, 1903.

J. WATHELET.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

LAVAL. — IMPRIMERIE L. BARNÉOUD & Cie.



YC 23186

HJ 1186
.W3

193044

Warhelet